

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СТАРОПРОМИСЛОВИХ МІСТ УКРАЇНИ

У статті розглядається роль і значення стратегічного планування у загальній системі планування місцевого розвитку. Висвітлено основні поняття і принципи стратегічного планування сталого розвитку старопромислових міст України та нормативно-правові засади їх здійснення. Особливу увагу приділено специфічним особливостям старопромислових територій, що підвищує міру їхньої незахищеності від загроз, які впливають на розвиток України.

Ключові слова: містобудівна діяльність, старопромислові міста, стратегія місцевого розвитку, стратегічне управління, стратегічне планування.

Постановка проблеми. Серед основних напрямів стратегічного розвитку України у XXI столітті пріоритетного значення набуває утвердження загальнолюдських демократичних цінностей, формування конкурентоспроможної, соціально спрямованої ринкової економіки, європейська інтеграція, становлення постіндустріального суспільства на засадах інформатизації та інтелектуалізації.

У сучасній практиці регіонального управління дуже часто не враховуються специфічні особливості старопромислових територій, що значно підвищує рівень їхньої незахищеності від загроз, які впливають на розвиток країни в цілому. Питання регулювання таких територій завжди залишаються дискусійними.

Такий розвиток регіонів держави має координуватись та забезпечуватись шляхом реалізації регіональної політики, що базується на загальнодержавній нормативно-правовій базі. Її основу складають окремі законодавчі акти, які регламентують розвиток регіонів та міст країни, програми та стратегії регіонального розвитку тощо. Законодавство з питань державної регіональної політики складається з Конституції України, Законів України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державні цільові програми»,

«Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України» та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а також міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Основою нормативно-правової бази регіональної політики на сьогодні є постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів» № 931 від 11.11.2015 р., «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» № 932 від 11.11.2015 р., «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» № 856 від 21.10.2015 р.

Реалізація державної регіональної політики здійснюється на основі системи взаємопов'язаних документів, що ґрунтуються на Стратегії розвитку України, Генеральній схемі планування території України, схемах планування територій на регіональному та місцевому рівнях.

До документів, що визначають державну регіональну політику, належать такі: Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року № 385 від 6.08.2014 р., План заходів із реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, регіональні стратегії розвитку, плани заходів із реалізації регіональних стратегій розвитку, інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів.

Розвиток нормативно-правової бази регіональної політики, розроблення та реалізація її заходів у державі у сучасних умовах потребують активізації та підвищення ефективності.

Одним з основних дієвих заходів щодо цього є забезпечення якісного наукового обґрунтування законодавчих та нормативно-правових актів регіонального розвитку, його конкретних програм та стратегій. Крім того, європейський вибір України потребує широкого використання у роботі інституційних структур та наукових установ досвіду реалізації у країнах ЄС Європейської стратегії регіонального планування, Європейської хартії про регіональне самоуправління, основоположних принципів стійкого просторового розвитку Європи тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У країнах Європейського Союзу (ЄС) підходи до стратегічного планування сталого розвитку постійно вдосконалюються, тому доцільним є вивчення досвіду країн ЄС у сфері планування сталого розвитку для запровадження новітніх європейських підходів у практику вітчизняного державного управління. Аналізуючи останні дослідження та публікації, слід зазначити, що концептуальні питання сталого розвитку представлені у документах світових форумів, у розробках вітчизняних учених, серед яких О. Білорус, О. Берданова, Л. Гринів, М. Згуровський, Л. Мельник. Теоретичні та методологічні питання стратегічного планування соціально-економічного розвитку розглянуто у працях таких українських науковців, як В. Бесєдін, А. Гальчинський, В. Геєць, Н. Горшкова, Я. Жаліло, І. Крючкова, І. Манищуров, Л. Мусіна, П. Онищенко, С. Чистов. Недостатньо вивченими залишаються деякі питання, пов'язані із системними підходами до стратегічного планування сталого розвитку старопромислових міст відповідно до усталеної європейської практики та з урахуванням новітніх глобальних ініціатив, стратегічного планування сталого розвитку.

Починаючи з кінця 90-х рр., в Україні також спостерігається посилення інтересу до дослідження та впровадження стратегічного управ-

ління місцевим розвитком. Фахівці у пошуках нових способів реалізації покладених на органи місцевого самоврядування обов'язків звернулись до досвіду розвинутих країн світу у цій галузі. У працях науковців В. Бабаєва, О. Без'язичного, Л. Бондаренка, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, Н. Внукової, В. Куйбіди, В. Коломійця, В. Корженка, В. Мамонової, А. Поважного, В. Підгрушного, Ю. Шарова та інших досліджуються різні аспекти стратегічного управління територіальним розвитком. Окрім аналізу теоретичних напрацювань, важливе значення для сучасної вітчизняної системи державного управління та місцевого самоврядування має також вивчення практичного досвіду в галузі стратегічного управління розвитком старопромислових міст, накопиченого в зарубіжних країнах, його узагальнення, систематизація та адаптація продуктивних компонентів.

Особливої актуальності у цьому контексті набуває проблема дослідження сутності регіонального розвитку, його чинників та механізмів, що ґрунтуються на функціонуванні окремих видів економічної діяльності. В умовах індустріального розвитку, що є характерним для більшості регіонів України, таким видом діяльності, зокрема, є промислове виробництво. Дослідження розвитку старопромислових міст України у контексті світових тенденцій та їхньої ролі у регіональному розвитку держави має базуватись на системному підході та мати комплексний характер. Незважаючи на актуальність і практичну значимість зазначеної проблеми, вона залишається мало дослідженою як у регіональній економіці, так і у державному управлінні в цілому.

Метою дослідження є аналіз існуючої нормативно-правової бази як основи ефективного стратегічного планування сталого розвитку старопромислових міст України.

Виклад основного матеріалу. Значення промисловості для розвитку країни та її регіонів є безсумнівним. Під впливом промислового виробництва відбувається трансформація економічних, соціальних, територіальних та інших структур регіонів країни, що й складає сутність їхнього розвитку.

Серед чинників промислового виробництва, що зумовлюють певний рівень активності цих процесів, особливу роль відіграють міра прогресивності структури та масштаби розвитку промисловості регіону, особливості спеціаліза-

ції і конкурентоспроможність її продукції, ефективність функціонування, територіальна організація тощо.

Циклічність розвитку промисловості, у свою чергу, значною мірою визначає стадійно-еволюційний характер розвитку регіонів, що передбачає послідовне проходження ними окремих стадій (доіндустріальної, індустріальної, постіндустріальної та інших).

Отже, можливості переходу регіонів України на якісно вищі стадії розвитку сьогодні зумовлюється особливостями розвитку їхнього промислового виробництва. Його нинішній стан та перспективи, як правило, формують траєкторію подальшого регіонального розвитку країни. Саме стан промисловості значною мірою визначає пріоритети розвитку окремих видів економічної діяльності, доцільність концентрації фінансових, матеріальних та людських ресурсів у певних господарських центрах регіонів, їхнє інфраструктурне забезпечення, зайнятість та рівень життя населення тощо.

Нормативно-правову базу здійснення стратегічного планування місцевого розвитку можна умовно поділити на три блоки:

– *перший* – визначає роль та місце органів місцевого самоврядування в організації та здійсненні процесу управління розвитком території, зокрема, через розроблення і реалізацію стратегій місцевого розвитку;

– *другий* – формує основні засади стратегічного планування на місцевому рівні (від держави до окремої території);

– *третій* – визначає особливості участі у процесі формування та реалізації стратегії місцевого розвитку юридичних і фізичних осіб [1, с. 9].

Розглянемо докладніше, які саме законодавчі та нормативні акти регулюють регіональне планування. Основою тут є Конституція України. Крім того, це Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р., Закон України «Про засади державної регіональної політики», регіональні стратегії розвитку і плани заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій і планів заходів (на підставі постанови Кабінету Міністрів України № 932 від 11.11.2015 р.), Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 385 від 6.08.2014 р.

Чинне законодавство потребує суттєвих коригувань та узгоджень щодо формування стратегій розвитку регіонів і територіальних громад. Процеси стратегічного планування розвитку міста та його операційної діяльності повинні бути гармонізованими. Саме тому сучасний стан національної економіки зумовлює необхідність подальшого вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку та запровадження стратегічного планування роботи в органах виконавчої влади, яке передбачає планування заходів із розроблення прогнозних документів, розроблення, реалізації та контролю за виконанням програмних документів, що визначають цілі соціально-економічного розвитку держави й шляхи їх досягнення. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 504-р від 4.10.2006 р. була схвалена Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку держави. Згідно з Концепцією систему прогнозних і програмних документів складають довгострокові, середньострокові та короткострокові документи, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення [1, с. 155].

Довгострокові прогнозні і програмні документи (понад п'ять років) визначають напрями розвитку, стратегічні цілі та структурні пропозиції економіки і соціальної сфери – стратегії економічного та соціального розвитку України; державні стратегії регіонального розвитку; регіональні стратегії розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя; стратегії розвитку галузей економіки (сфер діяльності) (у разі необхідності). Стратегія економічного та соціального розвитку України, Державна стратегія регіонального розвитку і регіональні стратегії розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя коригуються один раз на п'ять років із продовженням терміну на наступні п'ять років. Ці документи мають важливе значення для розвитку відповідного регіону [2, с. 132–133].

Середньострокові прогнозні і програмні документи розробляються на основі довгострокових документів і визначають умови соціально-економічного розвитку, напрями дій та заходи на

середньострокову перспективу з метою досягнення стратегічних цілей.

Короткострокові документи розробляються на основі середньострокових, визначають цілі, умови розвитку та відповідні заходи на наступний рік. Державна стратегія регіонального розвитку є моделлю досягнення загальнонаціональних цілей – обґрунтування мети, визначення діючих тенденцій і закономірностей розвитку, формування пріоритетних напрямів структурної, інвестиційної, інноваційної, соціальної політики, формування сценарію перспективного соціального та економічного розвитку регіонів, визначення етапів і термінів його реалізації.

Політика регіонального розвитку в Україні на сучасному етапі формується відповідно до принципів програмування, концентрації, синхронізації дій («синергії»), поляризованого розвитку, додатковості, збалансованого розвитку, партнерства, єдності і просторової єдності [1, с. 9].

Під час розробки стратегічного плану території необхідно обов'язково враховувати основні цілі (пріоритети) Стратегії економічного та соціального розвитку України, Державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку Автономної Республіки Крим, областей, стратегії розвитку галузей економіки. Тобто стратегічний план місцевого розвитку має бути узгоджений із стратегічними цілями вищезазначених стратегічних документів.

Інтенсивне оновлення техніки та технологій і пов'язані із цим структурні зміни у промисловості є потужним каталізатором усього суспільного розвитку. Таким чином, перехід регіонів на якісно вищу стадію еволюційного розвитку значною мірою визначається розвитком їхньої промисловості.

Процеси розміщення промислового виробництва є визначальними чинниками трансформації територіальної структури регіону, а відтак – і його територіального розвитку. Поглиблення територіальної спеціалізації промислового виробництва і його територіального інтегрування є важливою передумовою економічного та соціального розвитку регіонів.

Результати дослідження. Перехід регіонів держави до постіндустріальної стадії розвитку можливий лише на основі становлення у них інноваційної економіки й інноваційного промислового виробництва. Цей стан промисловості регіонів України може бути досягнутий внаслідок її всебічної модернізації та інтенсивного оновлен-

ня основних засобів на основі впровадження технічних і технологічних інновацій, виходу на ринок з новою наукомісткою, конкурентноспроможною продукцією [3, с. 90].

В основі становлення інноваційної моделі промисловості є інтегрування виробництва регіонів та міст країни з науковою сферою, розвиток територіальних форм організації інноваційної діяльності (технопарків та технополісів, науково-виробничих та інноваційно-маркетингових корпорацій).

Для старопромислового регіону, яким є Донецька область, міста були і будуть потужним фактором розвитку загальнолюдської цивілізації. Економіка будь-якого міста є певною єдністю містоутворюючих і містообслуговуючих підприємств. В умовах старопромислового регіону містоутворюючі промислові об'єкти є першоосновою його виникнення і розвитку. Містоутворююча база є сукупністю великих промислових підприємств (металургійні, вугільні та ін.), результати діяльності яких спрямовані на виконання функцій, що виходять за межі цього промислового міста, а також функцій щодо забезпечення зайнятості, виробництва товарів для населення [4, с. 74].

Металургійний комплекс, який розташований у 14 великих промислових містах регіону (Маріуполь, Макіївка, Єнакієве, Горлівка, Артемівськ, Донецьк та ін.), є безперечним лідером у загальному обсязі виробництва продукції, інвестицій у технічне переобладнання і модернізацію підприємств, у впровадженні сучасних систем управління якістю, екологією й охороною праці. Машинобудування Донецької області орієнтоване на виробництво машин та обладнання для базових галузей промисловості (металургії, вугільної промисловості, енергетики, транспорту). Підприємства машинобудування також розташовані у великих промислових містах області – Донецьку, Краматорську, Маріуполі, Дружківці, Артемівську, Горлівці, Слов'янську та ін. Вугільну промисловість представляють 94 вугледобувних підприємства та 28 діючих збагачувальних фабрик. Вугледобувні підприємства, як правило, є відомими складовими промислового комплексу міст області (Макіївка, Торез, Шахтарськ, Єнакієве, Горлівка, Новгородівка).

Висновки і пропозиції. Нормативно-правова база стратегічного планування сталого розвитку старопромислових міст України на сьогодні потребує ретельного розгляду, аналізу і вдосконалення згідно з європейськими вимо-

гами. Під час стратегічного планування регіонального розвитку обов'язково потрібно врахувати те, що для забезпечення максимально комфортного життя у старопромислових містах необхідно досягти рівноваги у трьох сферах – економічній, соціальній та екологічній.

Список використаної літератури:

1. Берданова О. Стратегічне планування місцевого розвитку : [практ. посіб.] / О. Берданова, В. Вакуленко ; Підтримка де-централізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – С. 8–17.
2. Дубницький В.І. Маркетинг старопромислових міст Донецької області – стан, тенденції та перспективи розвитку / В.І. Дубницький, В.Ю. Лукіна // Маркетинг та логістика в системі менеджменту : тези допов. ІХ Міжнар. наук.-практ. конфер. (Львів, 8–10 листоп. 2012 р.). – Львів : Вид-во Львів. політехніки, 2012. – С. 132–134.
3. Підгрушний Г.П. Роль та значення міжнародних інституцій у розвитку промислового виробництва країн світу / Г.П. Підгрушний // Європейські інтеграційні процеси і транскордонне співробітництво : матер. ІІІ Міжнар. наук.-практ. конфер. – Луцьк, 2006. – Т. 2. – С. 210.
4. Підгрушний Г.П. Визначення перспективної структури господарських комплексів міст при розробці їх генеральних планів / Г.П. Підгрушний // Конструктивна географія: становлення, сучасні досягнення та перспективи розвитку : зб. тез допов. Міжнар. наук.-практ. конфер. – К., 2006. – С. 76–77.
5. Підгрушний Г.П. Особливості стадійно-еволюційного розвитку регіонів України / Г.П. Підгрушний // Регіональні географічні дослідження України та суміжних територій : зб. тез допов. Міжнар. наук.-практ. конфер. – Луганськ, 2006. – С. 168–170.

Клеп Е. В. Нормативно-правовые основы стратегического планирования устойчивого развития старопромышленных городов Украины

В статье рассматривается роль и значение стратегического планирования в общей системе планирования местного развития. Освещены основные понятия и принципы стратегического планирования устойчивого развития старопромышленных городов Украины и нормативно-правовые основы их осуществления. Особое внимание уделено специфическим особенностям старопромышленных территорий, что повышает степень их незащищенности от угроз, которые влияют на развитие Украины.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, старопромышленные города, стратегия местного развития, стратегическое управление, стратегическое планирование.

Klep Y. V. Regulatory framework of strategic planning of sustainable development of old-industrial cities of Ukraine

In the article the role and importance of strategic planning in the overall system planning local development are considered. The basic concepts and principles of strategic planning for sustainable development of the old-industrial cities of Ukraine and legal bases for their implementation are highlighted. Particular attention is paid to the specific features of old-industrial areas, which increases the extent of their exposure to threats that affect the development of Ukraine.

Key words: urban activities, old-industrial regions, local development strategy, strategic management, strategic planning.